

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部、台北縣政府

貳、案由：

經濟部水利處未積極督促台北縣政府儘速辦理基隆河水道治理計畫用地範圍內土地之變更；對於基隆河河防安全，亦疏於監督管理，均有疏失；台北縣政府工務局於汐止地區基隆河兩側核發之八一汐建字第一四八一號等六件建造執照，未依水利法相關規定辦理河川管制事宜，又未及時配合變更都市計畫，且測量作業疏失，造成所涉十三棟大樓佔用基隆河水道治理計畫用地，影響防汛道路及堤防之闢建，核有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正由。

參、事實與理由：

一、經濟部水利處未積極督促台北縣政府儘速辦理基隆河水道治理計畫用地範圍內土地之變更；對於基隆河河防安全，亦疏於監督管理，均有疏失。

(一)按水利法第四條規定：「本法所稱主管機關在中央為水利主管機關，在省(市)為省(市)政府，在縣(市)為縣(市)政府。」另前台灣省政府水利局(現已改隸經濟部水利處)於七十八年十二月二十六日以七八府建水字第一六三六三九號公告「基隆河治理基本計畫(南湖大橋至暖暖八堵橋)」及「基隆河治理計畫用地範圍圖」，並依法限制使用。復以同號函請台北縣政府公開陳列上開基本計畫及範圍圖，並依法限制使用。於該函中並載明：「……三、已公

告都市計畫用地位於水道治理計畫用地範圍內之部分，請貴府依都市計畫法規定變更使用分區，並依水利法規限制使用。……」惟經濟部水利處於上開治理基本計畫公告後，對於位於基隆河水道治理計畫用地範圍內之汐止地區都市計畫用地之變更，自始未加聞問，亦未積極督促台北縣政府儘速辦理變更都市計畫，又因「變更汐止都市計畫（第二次通盤檢討）案」涉及範圍較廣，考量因素較多，變更程序冗長，加上汐止鎮公所以未符地方發展實際需求為由，拒絕配合辦理公開展覽及公告，迨八十八年初，始經台灣省政府依都市計畫法第二十七條第一項第四款及第二項「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更……四、為配合中央或省（市）興建之重大設施時。前項都市計畫之變更，上級政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時並得逕為變更。」之規定辦理逕為「變更汐止都市計畫（配合基隆河治理基本計畫）案」，並經台北縣政府八十八年二月八日以八八北府工都字第四八六三九號函發布實施。其間歷九年餘，致使該地區位於基隆河水道治理計畫用地範圍線內之土地，無法及時依規定辦理釘定界樁、地籍分割及使用分區等事宜，影響河川區內土地限制或禁止使用之管制成效，確有疏失。甚而由於本案都市計畫未能及時配合變更，致台北縣政府工務局於核發八二汐建字第二〇三三號建造執照時，因當時基地與河川間尚隔著「綠地」，故於核照時未

加會水利課，然事後發現，實際上該建築物仍有部分佔用水道治理計畫用地。

(二) 依水利法第七十八條第一項第一款、第五款及第九款規定：「主管機關為保護水道，應禁止左列事項：一、在行水區內建造、種植、堆置、挖取，或設置遊樂設施、豎立廣告牌、傾倒廢棄物，足以妨礙水流之行為。……五、在堤身及其附屬建造物墾種、放牧，或設置有害之建造物，或在堤身指定通路外行駛車輛、牲畜。……九、其他有礙水道防衛之行為。」同法第八十二條規定：「水道治理計畫線或堤防預定線內之土地，經主管機關報請上級主管機關核定公告後，得依法徵收之；未徵收者，為防止水患，並得限制其使用。」另按台灣省河川管理規則第三條第二項規定：「省管理機關就河川管理事項，對縣市管理機關有監督指導權，……」查台灣省政府於七十八年十二月二十六日以七八府建水字第一六三六三九號致台北縣政府函亦曾指明：「……二、本案公告範圍內之土地，請即依水利法第七十八條及第八十二條規定禁止或限制使用，務實執行河川管理工作，嚴格取締任何有礙水道防護之行為。……」惟在此期間，卻發生汐止地區基隆河兩側十三大棟佔用基隆河水道治理計畫用地情事，雖淡水河（註：基隆河為淡水河之支流）河川管理權責，因未公告為中央管河川，而由台北縣政府等流域內之地方政府分別管理，然竟發生該縣政府對重大違規佔建行為核發建照情事，顯見經濟部水利處對於基隆河河防安全，亦疏於監督管理，未能阻止於佔建之初，核有疏失。

二、台北縣政府工務局承辦人員對於河川圖籍之保存、管理及運用不當，該局相關業務主管人員亦未善盡監督、審核及核定權責，確有違失。

(一) 按當時台灣省河川管理規則第十條第一項規定：「河川區域之劃定與變更，由管理機關會同地政機關辦理後報請本府核定公告，並函送當地縣（市）政府轉由有關鄉、鎮、縣轄市、區公所，公開閱覽。」查台灣省政府依據上開規則第十條規定，於七十二年十二月二十八日以七二府建水字第一五八〇九五號公告台北縣基隆河河川區域；復以同號函請台北縣政府依規定處理略謂：「……劃入河川區域內之私有土地暫不予徵收，在未徵收前應依水利法第八十三條之規定辦理。……」嗣台灣省政府復報奉經濟部七十八年十月六日經（七八）水字第〇四三〇八六號函核定後，依水利法第八十二條規定，於七十八年十二月二十六日以七八府建水字第一六三六三九號公告「基隆河治理基本計畫（南湖大橋至暖暖八堵橋）」及「基隆河治理計畫用地範圍圖」，並依法限制使用。復以同號函請台北縣政府公開陳列上開基本計畫及範圍圖，並依法限制使用，該函內容略以：「……本案公告範圍內之土地，請即依水利法第七十八條及第八十二條規定禁止或限制使用，務實執行河川管理工作，嚴格取締任何有礙水道防護之行為。……檢發基隆河治理基本計畫及水道治理計畫用地範圍圖各二冊，請予公開陳列，以供利害關係人查閱。另檢送上述書圖各一冊予汐止鎮公所，請貴府一併領取轉發。」合先敘明。

(二) 查台北縣政府接獲上開台灣省政府七十八年十二月二十六日函後，雖即依規定於七十九年二月二日以七九北府工水字第0三三一四四號函汐止鎮公所，檢送基隆河治理基本計畫及水道治理計畫用地範圍圖，並請該公所派人領取，公開陳列，及就近加強管理，如經查獲違規事項，請即報縣府處理。惟嗣後對該等河川圖籍即未再作任何處理，經詢據當時台北縣政府工務局水利課承辦技士邱壽齡辯稱：渠於接獲基隆河治理基本計畫及計畫用地範圍圖時，直覺上認為七十二年公告之基隆河河川區域線內之土地皆已公告列管，而水道治理計畫內之土地既未指示列管，應不會超出河川區域範圍，加以河川圖籍有好幾大張，難以一一詳細比對，疏於注意有部分地區之水道治理計畫線超越河川區域線，致有此錯誤。然則，無論是台灣省政府七十二年公告之基隆河河川區域圖，抑或七十八年公告之基隆河水道治理計畫用地範圍圖，其範圍內之土地均應依法禁止或限制使用，而該員卻未依規定辦理；該局相關業務主管人員對於作為河川管制依據之河川圖籍亦未加聞問，顯未善盡監督、審核及核定權責，確有違失。

(三) 又於本院詢問時，據當時台北縣政府工務局局長鄭淳元及水利課課長張陸舜提出之「台北縣政府工務局交接清冊」顯示，八十三年三月十四日該局局長（謝富貴）交接時，移交清冊亦僅列有「基隆河透明原圖、基隆河曬製圖、基隆河方格紙圖」，未將基隆河水道治理計畫用地範圍圖列入移交，顯見該局

平時對於河川圖籍未予妥善保存、管理及運用，非但移交不清，且造成汐止地區基隆河兩岸土地，長期未同時依河川區域圖及水道治理計畫用地範圍圖，加以管制之違失，核有未當。

三、台北縣政府工務局核發八一汐建字第二一二〇號等四件申請建造執照案時，未依水利法等相關規定辦理河川管制，造成該等建築物分別佔用基隆河水道治理計畫用地，影響防汛道路及堤防之闢建，核有違失。

(一) 按台灣省政府於七十二年十二月二十八日以七二府建水字第一五八〇九五號公告台北縣基隆河河川區域及以同號函請台北縣政府依規定處理時，即規定主管機關應即依水利法第八十三條第一項規定限制使用；嗣於七十八年十二月二十六日以七八府建水字第一六三六三九號公告「基隆河治理基本計畫(南湖大橋至暖暖八堵橋)」及「基隆河治理計畫用地範圍圖」及以同號函請台北縣政府公開陳列，並依法限制使用時，於函內亦明確指示應即依水利法第七十八條及第八十二條規定禁止或限制使用。查台北縣政府工務局建管課於核發八一汐建字第二一二〇號(建弘新世界劍橋特區)、八一汐建字第一四八一號(建弘新世界甲、乙、丙棟)、八一汐建字第一五〇二號(生活大國)、八一汐建字第九一三號(台北水都)等建造執照時，因該等建照申請案基地鄰近基隆河，爰依建築線指示(定)申請書圖所註，簽會水利課查明申請基地是否在河川安全管制線範圍內，有無整治計畫或有無特別限制？而當時水利

課承辦人邱壽齡及許明和卻未同時以七十二年公告之河川安全管制線及七十八年公告之水道治理計畫用地範圍線加以管制，查明申請基地是否在河川安全管制線或水道治理計畫用地範圍線內後，簽復建管課，而僅以七十二年公告之河川安全管制線予以審核，核與水利法等相關規定不符，而當時水利課長張陸舜及工務局局長鄭淳元亦未詳審，即予認章核會、審核及核定，均有違失。渠等雖於本院九十年四月二十三日接受詢問時辯稱：台灣省政府七十八年公告及檢發基隆河水道治理計畫用地範圍圖時，尚未在工務局（水利課）任職，不知有該河川圖籍；惟渠等既身為水利主管單位之承辦及主管人員，於職務上自應瞭解水利法規及其相關規定，尚難託詞以不知而免責，併予指明。

（二）又由於上開承辦及主管人員未確實依規定辦理河川管制，造成該等建築物分別佔用基隆河水道治理計畫用地，影響防汛道路及堤防之闢建，致使經濟部水利處原於八十九年四月報行政院之「基隆河整體治理計畫方案」（不含員山子分洪計畫）中，為解決本流防洪工程所涉十一棟大樓數千戶之拆遷問題，所需拆遷補償費約七五三億元，使得整治計畫經費初估高達一、〇五〇億一、九三一萬元，由於經費過於龐大，未奉核定。而必須改弦更張，將原本不予採行之員山子分洪計畫列為九十年五月所提「基隆河整體治理實施計畫」（刻由行政院審核中，迄未定案）中之關鍵計畫，俾降低計畫洪水位，暫時避開

大樓，雖然上開實施計畫總工程費計需六〇五億二、五〇〇萬元（其中員山子分洪計畫工程費約需六十三億元），惟如無本案新建大樓佔用基隆河水道治理計畫用地情事，應無須辦理分洪計畫，當可大幅減省治理所需經費，且亦不致於為了顧及民眾權益，而形成目前河川區建有建築物，難以善後之窘境，並任令現況違反水利法及都市計畫法相關規定之事實繼續存在，另為保護該地區民眾生命財產安全，部分地區須興建防洪牆取代堤防，部分地區或須借用都市計畫道路或社區道路做為防汛道路，嚴重影響都市景觀、防洪強度、防洪設施之維護及水道之防護，違失情節重大，其影響所及既深且鉅。

四、台北縣政府工務局核發之八四汐建字第四六〇號建造執照，經查係因測量作業疏失，造成建築物超出基隆河水道治理計畫用地範圍線。

關於台北縣政府工務局建管課核發之八四汐建字第四六〇號建造執照（大慶福邸龍門），據該建照案卷資料顯示，水利課承辦人許明和於八十四年一月二十七日簽復建管課稱：「本件昇慶建設公司申請建照案，其申請基地靠近基隆河。檢附基隆河水道治理計畫用地範圍圖一份，以供參辦。」顯見當時渠已發現另有一份河川圖籍（水道治理計畫用地範圍圖），並據以管制，惟該建築物仍有少部分佔用水道治理計畫用地，據台北縣政府補充說明稱：「……其中八四汐建字第四六〇號建造執照……經查建管課亦依水道治理計畫用地範圍線核發建照，惟經水利處第十河川局於八十八年現地測量放樁後，仍有少部分建築物位於水道治理計畫用地

範圍內，其因經查疑為測量精度誤差所造成。」按測量雖會因儀器誤差（如儀器精密度差或校正不完善）、人為誤差（如觀測者之經驗不足、習慣不良及施測時之注意力不集中等）、自然誤差（如溫度影響尺長伸縮、地球曲率及折光影響高程或方向等）、圖紙誤差（如原圖或測圖紙因濕度變化，發生伸縮）、套繪誤差（測圖比例尺不同相互套繪）等因素造成誤差，惟以本建造執照之建築物（大慶福邸龍門D、E棟）言，經套繪基隆河治理工程初期實施計畫（汐止段第五工區）平面圖結果，D棟建築物左側屋角超出約三·二公尺，右側0·五公尺；E棟左側超出0·八公尺，右側0·五公尺。其中D棟左側屋角超出約三·二公尺部分恐難全部歸究於「測量精度誤差所造成」，而測量作業疏失，亦應是造成D棟建築物超出基隆河水道治理計畫用地範圍線達三·二公尺之原因之一，相關承辦及主管人員應引以為鑑，確實檢討改進，以避免發生類此情事。

五、台北縣政府工務局核發建造執照過程，審查流於形式，未依法善盡建築許可審核權責，顯有違失。

按台北縣政府分層負責明細表—工務局（四）建築管理課第一項第一目規定，建造執照之核發，六層以上或供公眾使用建築物（不含工廠建築物）係由建築管理課主辦人員擬辦，課長審核，工務局局長核定。依上開規定，建築管理課係建築許可之核辦單位，惟如許可內容涉及其他單位主管法令或業務，則依分層負責及業務職掌規定移會各該相關主管單位審查或會簽意見後，再續依程序辦理核發

建造執照。然當時建築管理課僅將各單位審查或會簽意見，併入「建造執照審查表」之綜合審查及「建造審查呈判表」之綜合簽辦意見後，即層報核定。經核其建造執照核照過程，審查流於形式，建築主管機關未依法善盡建築許可審核權責，亦是造成本案六件建造執照所涉十三棟大樓佔用基隆河水道治理計畫用地原因之一，顯有違失。

綜上論結，經濟部水利處未積極督促台北縣政府儘速辦理基隆河水道治理計畫用地範圍內土地之變更；對於基隆河河防安全，亦疏於監督管理，均有疏失；台北縣政府工務局於汐止地區基隆河兩側核發之八一汐建字第一四八一號等六件建造執照，未依水利法相關規定辦理河川管制，又未及時配合變更都市計畫，且測量作業疏失，造成所涉十三棟大樓佔用基隆河水道治理計畫用地，影響防汛道路及堤防之闢建，核有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，由行政院督促經濟部及台北縣政府確實檢討改進見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 年 五 月 三 十 日